PRB 05-68E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

STRENGTHENING PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF INTERNATIONAL TRADE POLICIES AND NEGOTIATIONS: RECENT DEVELOPMENTS IN CANADA AND INTERNATIONALLY

Peter Berg, Analyst
Economics Division

Gerald J. Schmitz, Principal
Political and Social Affairs Division

9 February 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-04180/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

PARLIAMENTARY OVERSIGHT AND DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY IN THE FIELD OF INTERNATIONAL TRADE POLICIES AND NEGOTIATIONS 1

A. "Opening Up" World Trade Organization Processes 1

B. Learning From Recent Canadian Parliamentary Experience 4

C. The Growth of Inter-Parliamentary Initiatives 6

D. Strengthening Parliamentary Oversight of Trade Policy at the National, International and WTO Levels: Comparative Contexts and Challenges 9

STRENGTHENING PARLIAMENT'S ROLE IN OVERSEEING MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS 13

A. Delivering Negotiating Mandates to Governments 14

B. Monitoring Negotiations 15

C. Communicating With the Public and Responding to Its Concerns 16

D. Ratifying Multilateral Trade Agreements 16

E. Passing Implementing Legislation 17

CONCLUSION 17

APPENDIX

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

STRENGTHENING PARLIAMENTARY OVERSIGHT OF INTERNATIONAL TRADE POLICIES AND NEGOTIATIONS: RECENT DEVELOPMENTS IN CANADA AND INTERNATIONALLY

INTRODUCTION

As trade policy increasingly intersects with areas of domestic economic and social policy and as trade issues rise in importance, it has become increasingly vital that elected representatives' views influence the direction of international trade negotiations. Parliamentarians, as the representatives of their country's citizens, must also demonstrate that they are keeping their governments accountable on trade issues. In addition, they must play a central role in holding accountable the international institutions that make and enforce the rules of the multilateral trading system – principally the Geneva-based World Trade Organization (WTO), the membership of which has now grown to 149 countries. This publication highlights recent national and multilateral efforts to increase public and parliamentary involvement in the creation of international trade instruments.

PARLIAMENTARY OVERSIGHT AND DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY IN THE FIELD OF INTERNATIONAL TRADE POLICIES AND NEGOTIATIONS

A. "Opening Up" World Trade Organization Processes

Strengthening democratic oversight of trade is a challenge that must be met by parliaments acting not only at a national level but also in collective multilateral terms. The point that "the days when trade policy was the exclusive domain of the executive are over" has been affirmed by a series of international parliamentary conferences on the WTO initiated since 2001 by the Geneva-based Inter-Parliamentary Union (IPU) in collaboration with the European Parliament. The latest, held in mid-December 2005 in conjunction with the Hong Kong Ministerial Meeting of the WTO, brought together 400 parliamentarians representing 65 countries and regional parliamentary assemblies. As a leading participant in these meetings, European Parliament Member Erika Mann has written:

> In contrast to the GATT, the WTO's scope now covers more issues, extending far beyond the traditional domain of tariffs and trade in goods. ... In addition, decisions of the WTO judicial bodies now have a binding character. In short, the WTO has a direct impact on the lives of citizens and their societies. At the heart of globalization, the WTO encroaches on some of the traditional prerogatives of legislators as the primary lawmakers in democracies.
>
> This important shift in WTO competencies and societies' concerns about it should be acknowledged by formally adding a "parliamentary dimension to the WTO."(1)

The WTO is, of course, an intergovernmental body composed of sovereign states. So it makes sense that it is member governments that formally sit at the negotiating table and do the actual negotiating. Only governments can enter into agreements that are binding on their countries. This central role of states is broadly accepted. However, as noted, this role cannot be exclusive. Rights to public information, access, and participation must be addressed if adequate accountability is to be exercised over the decision-makers involved in these trade negotiating processes.

A large number of non-governmental civil-society organizations (NGOs, or CSOs as they are sometimes referred to) have become involved in campaigns to "open up" the WTO and to advocate for various reforms to the multilateral trading system. However, it is parliaments that have the formal duty to act as the representatives of their societies and that are accountable to their electorates. Moreover, it is becoming apparent that parliaments have an important oversight role to play prior to, during, and after trade negotiations take place. Those negotiations are no longer restricted to remote matters of foreign trade policy. As one analyst observes: "The more WTO rules affect *domestic* rule-making, the louder are the calls for parliamentary oversight of, and democratic participation in, intergovernmental rule-making and policy-making in the WTO."(2)

---

(1) Erika Mann, "A Parliamentary Dimension to the WTO – More Than Just a Vision?" *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, p. 659.

(2) Ernst-Ulrich Petersmann, "Challenges to the Legitimacy and Efficiency of the World Trading System: Democratic Governance and Competition Culture in the WTO," *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, p. 590. See also Ernst-Ulrich Petersmann, ed., *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency and Democratic Governance*, Oxford University Press, 2005.

Many argue that, in an age of rising democratic expectations, there is much still to be done in order to improve transparency and public engagement on the part of both the WTO and its member governments.(3) Trade policy expert Robert Wolfe has observed that "discussions of transparency have hardly advanced since Doha. … The institutional weaknesses that contributed to the problems in Seattle are still not on the agenda."(4)

At the same time, some senior officials are recognizing that the WTO system must evolve and learn to operate in new ways. For example, Julio Lacarte, who has been an ambassador to the WTO and chaired its Appellate Body, has written that:

> transparency should be reinforced by closer involvement of parliamentarians who have a strong and particular approach to the welfare of their electors. Their daily contact with public opinion and their constantly renewed contribution to national legislation make them ideal actors in these broad-ranging issues. There is considerable lack of knowledge of the WTO in many parliaments, and this works to the detriment of the Organization.(5)

For parliamentarians to do their job effectively, they need the opportunities and means to obtain a thorough understanding of the workings of the WTO system, of multilateral negotiating processes, and – equally important – of national processes of trade policy development. They need to be better informed and more "in the loop" at all of these levels if they are to perform oversight and accountability functions on behalf of the publics they represent. To that end, training materials, manuals, guides to agreements and to the WTO, and other communications and policy development tools could be useful. Parliamentarians should also be aware of all the key steps that have to be taken domestically to ensure that a country's participation in a trade deal can be realized.

In a 2002 report, a Commonwealth Parliamentary Association "Study Group on Parliament and the International Trading System" put forward a series of useful recommendations on how to build up the necessary parliamentary capacities. (See the Appendix for the full list of these recommendations.)

---

(3) Cf. Steve Charnovitz, "The WTO and Cosmopolitics," *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, pp. 675-682.

(4) Robert Wolfe, "Crossing the river by feeling the stones: where the WTO is going after Seattle, Doha and Cancun," *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 3, August 2004, p. 591.

(5) Julio Lacarte, "Transparency, Public Debate and Participation by NGOs in the WTO: A WTO Perspective," *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, p. 686.

B. Learning From Recent Canadian Parliamentary Experience

Although extensive parliamentary hearings were held on the Canada-United States bilateral Free Trade Agreement and subsequently on the North American Free Trade Agreement (NAFTA), multilateral trade negotiations did not arouse substantial public and parliamentary attention in Canada until the latter half of the 1990s. Legislation required to implement Canada's obligations under the complex Uruguay Round agreements (which also established the WTO) did have to be passed by the Canadian Parliament in 1994; however, this occurred without much controversy or detailed study.

A marked change occurred as the implications of the new WTO regime became more apparent, and in light of the opposition that arose to the OECD's ill-fated attempt to negotiate a "Multilateral Agreement on Investment" (MAI). Under the pressure of mounting public concerns, hearings on the MAI were organized by the Canadian House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade (SCFAIT) through its Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment, resulting in a major 1997 report.

Even as the MAI initiative was being abandoned, deeper and broader questions were surfacing in regard to the possibility of a major new round of trade-liberalizing negotiations (including in sensitive areas affecting investment and services) under the auspices of the WTO. Responding to these increased levels of public interest and concern, the Canadian government expanded and intensified trade policy consultations. Then Minister of International Trade Pierre Pettigrew also asked SCFAIT to undertake extensive public hearings across Canada during the year prior to the ill-fated 1999 Seattle Ministerial Conference of the WTO. The Committee's massive 300-page June 1999 report – which also included a "Citizen's Guide to the WTO" – devoted considerable attention to public access and process issues and underlined the necessary parliamentary dimension, highlighting as a first priority for action:

> [instituting] a long-term public and parliamentary process that is capable of providing the democratic oversight that is needed over an expansive range of trade and investment policy issues in which complexity and change are a given. Accordingly, the Committee's first two recommendations are designed to address that fundamental requirement: both to improve the representation of civil society within trade policy development processes, along with the means of regular dialogue and feedback, and to ensure that Parliamentary institutions are sufficiently able to examine the results of international trade and investment negotiations *before* any binding agreements that Canada enters into take effect within domestic legislation. In short,

> consultation in future must involve adequate public preparation, public knowledge, and public consent exercised through the role of elected representatives.(6)

As finance minister, former Prime Minister Paul Martin had agreed with putting the accent on the role of parliamentary oversight, telling University of Windsor students in a speech a few months after the failed Seattle WTO meeting that the protests there had been a "wake-up call." As he put it, "in a democracy there is a place where people can have impact on the policies of the IMF, the World Bank, and the WTO, and the global issues they address. That place is the national legislature. In Canada, that place is Parliament. And that is where, first and foremost, the public will should be articulated."(7)

Following the launching of the 2001 Doha Development Round, SCFAIT's trade subcommittee undertook more public hearings and produced a second major report in 2002 on Canadian positions in the WTO negotiations. This remains the "high water mark" of parliamentary scrutiny of the multilateral trade system in Canada.(8) Moreover, several expert analyses indicate that these parliamentary public hearings were more appreciated by participants than many of the departmentally managed patterns of trade policy consultations – including through a variety of advisory bodies and forums as well as Internet-based means – that have proliferated during the past decade.(9)

---

(6) SCFAIT, *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest*, June 1999, "Executive Summary," pp. 3-4 (emphasis in original).

(7) Hon. Paul Martin, quoted in *The Hill Times*, 19 June 2000, p. 10 (also available on the Department of Finance Web site at http://www.fin.gc.ca/news00/data/speech0507e.html).

(8) SCFAIT's successive wide-ranging reports making recommendations to the government for negotiating positions prior to the WTO ministerial meeting in Seattle in 1999 and following up the launching of the Doha Development Round in 2001 were both undertaken partly in response to ministerial requests to undertake extensive public consultations. In 1999, in response to a request from then Minister of International Trade Pierre Pettigrew, SCFAIT produced Report 9, *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest*, June 1999 (http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp09-e.htm) (Government Response, November 1999, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/documents/canwto-e.pdf); and in 2002, in response to a request from former Trade Minister James Peterson, SCFAIT produced Report 19, *Building An Effective New Round of WTO Negotiations: Key Issues for Canada*, May 2002 (http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp19-e.htm) (Government Response, October 2002, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/gov_response-en.asp).

(9) For a thorough review of public consultations on international trade during the past decade, see Robert Wolfe, "Transparency and public participation in the Canadian trade process," paper delivered to the IPU Panel, "Transparency and Participation in the National Trade Policy Process," WTO Public Symposium – WTO After 10 Years: Global Problems and Multinational Solutions, Geneva, April 2005. On the relative merits of parliamentary public hearings and government-conducted consultations, see Denis Stairs, "Foreign Policy Consultations in a Globalizing World: The Case of Canada, the WTO, and the Shenanigans in Seattle," *Policy Matters*, Institute for Research on Public Policy, December 2000.

Sustaining that level of attentive oversight is a challenge for Canadian parliamentarians, however. Although Canada's chief agricultural trade negotiator did appear before the Senate foreign affairs committee in June 2005 (in connection with its study of Africa), during 2005 senior trade officials did not appear on the subject of the WTO negotiations before the House committees that had produced the major 1999 and 2002 reports referred to above. Only in late November 2005 did SCFAIT hold a hearing with non-governmental witnesses on the issues at stake in the crucial Hong Kong meeting. The submission by one of those witnesses, the Canadian Council for International Cooperation, made pointed reference to "the lack of an effective democratic negotiating process."(10) Parliamentary scrutiny of international trade negotiations remains a work in progress within Canada's political system, occurring on an occasional rather than a regular and systematic basis.

C. The Growth of Inter-Parliamentary Initiatives

The need for multilateral as well as national parliamentary oversight of international trade rules gained attention with the advent of the WTO as a more potent and legally binding body than the General Agreement on Tariffs and Trade. In 1996, two members of a Swiss NGO coalition, Christophe Bellmann and Richard Gerster, published a lengthy article in the *Journal of World Trade* calling for more "democratic checks and balances" in the global trading system, including through the creation of a "WTO Parliament." Such a proposed parliament would have "parliamentary representatives from all Member States, in order to establish a direct link with national parliaments," and the accountability relationship would entail "closer involvement of Parliament in negotiations by providing regular briefings and by allowing its participation in the negotiating mandate and establishment of guidelines."(11)

With the WTO agenda becoming more controversial, it was during the notably combative atmosphere of the December 1999 Seattle Ministerial Meeting of the WTO that a group of some 150 parliamentarians from 30 WTO member states, including Canada, met at the

---

(10) Canadian Council for International Cooperation, Background Briefing Paper, "The WTO Sixth Ministerial Meeting in Hong Kong: Demise of the Development Agenda?" submitted to the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Meeting No. 75, 24 November 2005.

(11) Christophe Bellmann and Richard Gerster, "Accountability in the World Trade Organization," *Journal of World Trade*, December 1996, pp. 50 and 61-62.

initiative of Senator William Roth, then Chair of the U.S. Senate Finance Committee and the U.S. Congressional delegation to the ministerial conference. European Parliament delegates were also prime movers behind this inaugural gathering of legislators, which issued a unanimous call "for the establishment of a Standing Body of WTO Parliamentarians whereby members of Parliaments can exchange views, be informed and monitor WTO negotiations and activities." The parliamentary meeting was strongly supported by then WTO Director-General Mike Moore, himself a former New Zealand parliamentarian, who continued to express the view that "[w]e need to involve Parliamentarians in a more focused, orderly and organized way."(12)

U.S. Congressional interest in inter-parliamentary channels seemed to wane after Seattle. However, the multilateral challenge was strongly pursued by European and Canadian parliamentarians and in North-South terms through increasing involvement by the Inter-Parliamentary Union. Canadian members worked with the World Federalists of Canada to promote the idea of a WTO parliamentary assembly. In Europe, members of the European Parliament took a leading role, and scrutiny of the WTO also featured on the agenda of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Commonwealth Parliamentary Association was another multinational parliamentary body to take an active interest in parliamentary surveillance of international trade negotiations.(13)

On 8-9 June 2001, the IPU convened in Geneva a first global "Parliamentary Meeting for a Free, Just and Equitable Multilateral Trading System" with the explicit goal of "providing a parliamentary dimension." Subsequently, as a joint initiative with the European Parliament, the IPU held a second such meeting on 11 November 2001 on the occasion of the WTO ministerial conference in Doha, Qatar, that launched the still-ongoing "Doha Development Round." More than 100 parliamentarians were present, and they stated in a final declaration their "conviction that global trade concerns every individual and society as a whole. Therefore, parliamentary participation is necessary to ensure a better representation of citizens and we advocate a parliamentary dimension to the WTO."

---

(12) WTO, Press Release, "Moore Calls for Closer Parliamentary Involvement in WTO Matters," Geneva, 21 February 2000. See also Mike Moore, "Parliamentarians and the WTO: Accountability in the new global trading system," *The Parliamentarian*, April 2000, p. 139.

(13) For more details of these developments, see Gerald Schmitz, *Creating an International Parliamentary Voice in World Trade Decision-Making*, Background Paper prepared for the Commonwealth Parliamentary Association 46th Annual Conference, London and Edinburgh, 20-29 September 2000.

A further, more elaborate "Parliamentary Conference on the WTO" under IPU and European Parliament auspices was held in Geneva on 17-18 February 2003, attracting more than 500 delegates from 77 countries. A few months later, on 17 June, the IPU organized a panel on "Parliament and the WTO" at the WTO headquarters itself as part of the annual WTO Public Symposium. Then, on 9 and 12 September 2003, the IPU with the European Parliament organized a "Cancun session" of the Parliamentary Conference on the WTO to coincide with the Cancun ministerial WTO meeting. On 24-26 November 2004, the European Parliament hosted a "Brussels session" of the Parliamentary Conference on the WTO.

As noted above, the most recent of these conferences was held in December 2005 at the time of the Hong Kong WTO ministerial meeting. The Final Declaration of this conference, adopted by consensus on 15 December, not only reiterated its call for an explicit WTO parliamentary dimension, but also addressed the need for building stronger parliamentary roles within countries, advocating "assigning trade issues to an existing committee or, when needed, establishing a special committee on the WTO in national parliaments, regional and global parliamentary organizations. These committees could monitor developments in multilateral trade, including capacity-building of parliaments and parliamentarians in multilateral trade, and offer parliamentary oversight."(14)

In addition to the IPU and European Parliament efforts, in recent years the Commonwealth Parliamentary Association (CPA) has also been active, sponsoring a study group on the international trade system as previously mentioned and a series of regional workshops with the WTO Secretariat. Two are planned for 2006 in Asia and the Pacific. According to a discussion paper prepared by the CPA for the December 2005 Hong Kong Parliamentary Conference, these workshops "are designed to inform participants on the basic operations of the multilateral trading system and key issues on the international trade agenda, and to provide a forum for participants to discuss and exchange views and ideas on trade-related and development-related issues of particular concern to countries in that region."(15)

---

(14) The full text of the Hong Kong declaration can be accessed on the IPU Web site at: http://www.ipu.org/splz-e/hk05/declaration.pdf.

(15) "Completing the Doha Development Agenda," Discussion paper prepared by the Commonwealth Parliamentary Association for the Hong Kong Session of the Parliamentary Conference on the WTO, accessed at http://www.ipu.org/splz-e/hk05/cpa.pdf.

D. Strengthening Parliamentary Oversight of Trade Policy at the National, International and WTO Levels: Comparative Contexts and Challenges

While some common elements can be identified in regard to strengthening parliamentary oversight practices in the field of international trade (see, for example, the CPA recommendations in the Appendix), the reality is that large differences among the political systems of WTO member states make some comparisons difficult, and may also lead to divergent perspectives as to how best to advance democratic accountability goals.

Not only is the United States the most powerful state in the international system as a whole, the U.S. Congress possesses weighty powers that are the envy of other legislatures in regard to international treaties and trade agreements. That is because, as law professor Joanna Harrington points out, "there is a constitutional requirement to involve the Senate in the making of treaties, even though most treaties are considered under U.S. law to be 'executive agreements' and as such need neither Senate (nor Congressional) approval."[16] Congress especially guards its prerogatives when it comes to international trade affecting U.S. interests, and often mistrusts international or supranational forms of trade regulation. Former Congressman David Skaggs has expressed this American perspective:

> More effective democratic control of the World Trade Organization – both real and perceived – is desirable. However, this issue is not yet at the top of the list for most members of Congress. If they worry about trade policy and democratic values, they are more likely to worry about the compromise of democratic values (or legislative authority) built into the U.S. domestic process for considering trade bills: the no-amendment rules of the trade promotion authority (TPS; formerly, 'fast track') law.[17]

---

(16) Joanna Harrington, "State Actors and the Democratic Deficit: The Role for Parliament in Treaty Making," Paper submitted to the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, May 2005, p. 31. The paper has since been published as "Scrutiny and Approval: The Role for Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, January 2006, pp. 121-160.

(17) David Skaggs, "How can Parliamentary participation in WTO rule-making and democratic control be made more effective in the WTO?" *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, p. 656. See also in the same journal volume the views of another former U.S. Congressional representative who has served on the WTO's Appellate Body, James Bacchus, "A Few Thoughts on Legitimacy, Democracy, and the WTO," pp. 667-673.

The American congressional experience is clearly distinctive. That is also the case of the increasingly assertive role which the European Parliament is playing in regard to the European Union's approach to multilateral trade negotiations. Within the EU's unique inter-governmental framework, WTO negotiations are undertaken collectively by the European Commission acting on behalf of all 25 member states. The oversight powers of the directly elected European Parliament have been growing, though it is still far from obtaining the mandate approval and treaty ratification authorities that are exercised by the U.S. Congress.

The U.S. and EU examples may not be directly applicable to the Canadian parliamentary environment. However, Professor Harrington has argued in a lengthy 2005 submission to the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade that there is a compelling need for Canadian practice to catch up to other more comparable legislative systems in the area of parliamentary scrutiny of executive treaty-negotiating and treaty-making powers. She notes that: "Among the older countries of the Commonwealth, Canada is the only one with no requirement for some form of parliamentary involvement in the making of treaties ... ."[18]

Addressing what she calls a "federal democratic deficit," Professor Harrington believes that Canada could benefit from innovations that have occurred in other Commonwealth federations with Westminster parliamentary systems of government, in particular those in Australia and South Africa. Since 1996, the Australian Parliament has had in place a Joint Standing Committee on Treaties for the purpose of conducting public reviews of international agreements prior to the national government taking any binding action under international law. The creation of this committee was part of a package of reforms that included requirements for early public notification and access to treaty information, for a "national interest analysis" to accompany the tabling of all treaties, and for federal-state consultation through a "Treaties Council." In South Africa, the interim post-apartheid constitution that came into force in 1994, and then the final constitution that came into force in 1997, explicitly "mandated a role to Parliament in treaty-making in advance of ratification or accession." Both houses of the South African Parliament, as well as their relevant parliamentary committees, are thus empowered to review and approve nearly all treaties of significance, in addition to having authority over the enactment of any legislation required to give a treaty domestic effect.[19]

---

(18) Harrington (2005), p. 40.

(19) *Ibid.*, pp. 15-23 on Australian parliamentary involvement in treaty-making, and pp. 31-40 on the South African practice under the new post-apartheid constitution.

Whatever the specific country experience to date with parliamentary involvement in treaty negotiations and ratifications – which include of course those regulating international trade through binding legal agreements – one can anticipate growing public demands for closer and more continuous democratic scrutiny of all significant international trade agreements entered into by governments, of the negotiating processes whereby those agreements are arrived at, and of the policy-making institutions that do the negotiating and that formulate and adjudicate the binding obligations accepted under such agreements.

European Parliament Member Erika Mann has written that the movement for greater accountability of trade policy processes "does not prejudge the form, function, and structure parliamentary involvement may take. Since Seattle, several parliamentary meetings on international trade policy have been organized, alongside WTO Ministerial Conferences albeit outside the institutional framework of the organization." But, she adds: "Now, the time has come to officially recognize and institutionalize the parliamentary dimension to the WTO in order to further enhance transparency and democratic legitimacy of WTO activities." In that regard, she observes that: "One may envisage different institutional designs on a continuum ranging from a permanent parliamentary Assembly to occasional meetings of parliamentarians. Whatever outcome might finally emerge, the most important issue is to institutionalize the process."[20]

What, then, are some of the considerations that might guide achievement of that objective so that the parliamentary dimension of public oversight is developed and strengthened in the best way possible? An important recent article by American legal scholar Gregory Shaffer sheds valuable light on this question. As an overarching principle, Shaffer maintains that "the creation of a WTO parliamentary body should be judged in terms of its impact on the participation of less powerful stakeholders and, in particular of developing countries and their constituents."[21] As Shaffer explains, whatever institutional design is chosen must address developing nations' concerns that a parliamentary dimension not reinforce existing power imbalances by favouring the larger delegations of powerful member states or detracting from efforts to improve the WTO's "internal transparency" by making it first more accountable to its developing-country members.

---

(20) Mann (2004), pp. 659-660.

(21) Gregory Shaffer, "Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Contexts," *Journal of International Economic Law*, Vol. 7, No. 3, 2004, p. 629.

Shaffer then makes five main points on the process of institutionalizing a parliamentary dimension of trade oversight at the multilateral WTO level:[22]

- First, that any options put forward should be assessed on a pragmatic comparative basis "in terms of how well they permit parties to participate in decision-making that affects them in a relatively unbiased manner."

- Second, that both national and supranational elements of oversight must be involved. While the United States focuses on the first, and the European Union promotes the second, ideally both levels can be made complementary.

- Third, that parliamentary proposals must deal with the dominant and divergent approaches that have been followed in the United States compared to the European Union, especially given the distinctly different orientations and powers of the U.S. Congress[23] in relation to those of the European Parliament, which functions within the EU's specific system of multinational and multi-level governance.

- Fourth, that parliamentary proposals must help to resolve "the central challenge facing current WTO decision-making – that of the difficulty of most developing countries to participate effectively in the WTO, whether in its political or judicial processes."

- Fifth, parliamentary proposals must successfully tackle a number of practical issues related to the institutional challenges.

On that final point, Shaffer outlines a series of such issues, including:

- The role of inter-parliamentary meetings: would they remain only consultative and for the purpose of disseminating information and facilitating exchanges of views?

- Would inter-parliamentary gatherings be held on an ad hoc annual basis and coinciding with WTO ministerial meetings, or would they evolve into a regular standing body recognized within the WTO's institutional structure?

- How would a strengthened, more institutionalized parliamentary dimension be funded? What would be its operative organizational rules and procedures and how would they be formalized to be fair to all countries, including developing countries?

---

(22) *Ibid.*, pp. 630ff.

(23) Shaffer observes that members of the U.S. Congress have not shown much interest in recent inter-parliamentary meetings on international trade. Indeed, no U.S. representative attended the international parliamentary conferences held in Geneva in February 2003 and in Cancun later that year, even though more than 30 Congressional representatives were present for the Cancun ministerial meeting (p. 641). Interviewing staff of Congress's powerful trade and foreign relations committees, he also found no one who expressed much interest in inter-parliamentarian meetings (p. 644).

- How would parliamentary delegates be chosen on a continuing basis? Would there be a role for members of the trade committees of national parliaments? And how would they report back to their respective parliaments?

- How, given the growing range and complexity of the issues being dealt with at the WTO, would parliamentary functions be carried out in a substantive and more than symbolic way? Would specialized committees or working groups be formed in order to bring inter-parliamentary perspectives to bear on the key issues in advance of, during, and following up the meetings themselves?

- Can new technologies be further utilized to develop inter-parliamentary exchanges on trade issues between meetings (for example, through Internet-based communications, networks and "virtual forums")?[24]

- How should the WTO secretariat interact with parliamentary representatives? (Shaffer suggests that an "inter-parliamentarian liaison office could be established within the WTO secretariat, possibly in the Director-General's office or in the external relations division.")[25]

Shaffer's detailed analysis concludes that inter-parliamentary meetings can play a very valuable role, but that given limited time and resources they will need to show results and to work through these kinds of issues if they are to progress to the next level of stronger institutionalized oversight of multilateral trade policies, practices, and negotiations among governments.

The logical next steps would be to continue to build on what has already been achieved through the annual IPU-European Parliament inter-parliamentary conferences and, going forward from the Hong Kong session, to renew efforts to expand parliamentary capacities with the goal of making trade policy development more publicly accountable at every level from the global to the local.

STRENGTHENING PARLIAMENT'S ROLE IN OVERSEEING MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

The following part of this publication considers the range of potential parliamentary oversight functions, with particular reference to Canadian practice. As already indicated, the specifics of parliamentary action will likely continue to vary considerably across

---

(24) Shaffer also suggests that: "Parliamentarians could assign individuals from their national parliamentary staffs to attend to WTO-related matters and coordinate exchanges through the Internet" (p. 652).

(25) *Ibid.*, p. 652.

different state jurisdictions with their particular forms of government and diverse legislative arrangements. However, what should be common to the pursuit of better practices worldwide is building the capacity of parliamentary instruments at every level to tackle the increasingly complex interconnections of globalized trade. From the global to the local, parliamentarians must be able to develop the tools and be afforded the opportunities to perform the oversight functions described below, in the best interests of all the citizens they represent.

A. Delivering Negotiating Mandates to Governments

Parliamentarians have not tended to be directly involved in negotiations leading to ratification of multilateral trade agreements. However, parliaments are increasingly helping to define the parameters within which the executive branches in their countries can negotiate.

To make this parliamentary input more effective, it could be very useful for countries to establish specialized committees in their legislatures with mandates to study international trade issues, and – just as important – to provide them with the resources and authority to help influence the mandates that WTO members give to their trade negotiators. Members of these committees could also benefit from knowledge gained through inter-parliamentary meetings, notably the sessions of the Parliamentary Conference on the WTO organized by the IPU and the European Parliament.

In Canada, parliamentary input into the negotiating process has been largely provided precisely through its committee system. Major studies by the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade and its Subcommittee on International Trade, Trade Disputes and Investment, as well as by the House of Commons Agriculture and Agri-Food Committee, have all provided concrete policy advice to the Government of Canada on the current WTO negotiations. The committees' reports and recommendations were based on consultations undertaken with Canadian stakeholders and interested individuals.

While the federal government is not obligated to accept the policy advice emanating from the committee reports, in practice these reports are carefully considered by senior government officials and the Canadian negotiating team in Geneva. In a number of instances, they have helped to define Canada's negotiating position.

B. Monitoring Negotiations

Parliament and its committees can also play a useful role in monitoring the work of country negotiators as the latter attempt to realize the negotiating mandates assigned to them. To accomplish this goal, parliamentarians need to intensify their efforts to closely follow trade negotiations.

To help realize more effective monitoring, the Minister in charge of the negotiations should be made answerable to parliament, either on the floor of parliament or in committee, throughout the various stages of the negotiating process. A regular flow of information from the executive branch to the legislative branch of government should be conducted to keep parliamentarians fully informed.

In Canada, the transfer of information on the WTO negotiations from the government to the country's federal parliamentarians occurs in several ways:

- Briefings are given on international trade topics such as the WTO at any time upon the request of the parliamentarian and/or when a given parliamentarian becomes the trade critic for his or her party;
- Senior government officials appear before parliamentary committees (e.g., SCFAIT and its International Trade Subcommittee, the Senate Foreign Affairs Committee, and the House of Commons Agriculture and Agri-Food Committee) examining WTO issues and negotiations;
- The Government of Canada must make a comprehensive official written response to recommendations in House committee reports addressing the WTO and international trade matters;
- The Canadian Ambassador to the WTO in Geneva has briefed members of the House of Commons International Trade Subcommittee on the WTO; and
- "Take note" debates have occurred in the House of Commons on issues such as the state of the agricultural trade negotiations at the WTO.

It would also help if more parliamentarians could regularly interact with WTO personnel, as well as with other elected representatives, either in Geneva or in other cities – notably through the inter-parliamentary meetings on international trade issues that have been organized by the IPU and European Parliament, and that have been incorporated within the WTO's annual Public Symposium. Moreover, it would be beneficial if parliamentarians formed

part of the national delegations to WTO ministerial conferences such as the recent one in Hong Kong.

C. Communicating With the Public and Responding to Its Concerns

Many citizens are becoming more concerned about what globalization and increased trade liberalization mean for them in their day-to-day lives. It is vital that elected representatives communicate to citizens how trade negotiations are developing and what impacts of any potential deal could be expected. In this matter, as in many others, parliamentarians can play a key role by serving as a relay between the government and the people. By keeping the public informed, and by bringing any concerns to the attention of the negotiators, legislators can help respond to any apprehension that may exist concerning the trade negotiations and their impacts. Much of the fear and antipathy directed at globalization could be dissipated if the public perceived that their elected representatives were actively involved throughout the negotiating period.

D. Ratifying Multilateral Trade Agreements

Parliaments can be given the power to vote on international trade agreements that their countries have entered into. This is notably the case for the U.S. Congress under the "fast-track" authority that it may grant (or deny) to the president. In Canada, however, the power of ratification lies with the Crown, not with Parliament. It is the prerogative of the federal government alone to enter into international treaties, and it may do so without parliamentary approval as there is no legal or constitutional requirement for such approval. Parliament may subsequently be consulted and even asked to approve international agreements and treaties; but the actual ratification is often, in Canada and other Westminster parliamentary systems, strictly an act of the executive branch of government. Nevertheless, parliamentarians should as a minimum insist on the right to be fully informed of the details of any international trade treaties, their obligations and implications. The Australian experience requiring preparation of a "national interest analysis" and review by a parliamentary joint committee on treaties is a particularly interesting one in that regard. South Africa's post-apartheid constitution also provides a useful example of explicit parliamentary involvement in treaty-making that applies to international trade negotiations and agreements.

Canadian parliamentarians have in fact pressed for greater powers along these lines. The 1999 SCFAIT report on the WTO made a recommendation that: "Parliament's institutions, and in particular this Committee, must also be able to examine fully all future trade and investment negotiations, most importantly at the WTO level, prior to Canada implementing into domestic law any binding agreements resulting from such trade and investment negotiations."(26)

The Conservative Party of Canada stated in its 2006 federal election platform that: "A Conservative government will place international treaties before Parliament for ratification."(27)

E. Passing Implementing Legislation

Although few parliaments have powers over ratification, parliamentarians are usually required to vote on the legislation that puts into effect in domestic law the provisions contained in multilateral trade deals. In the Canadian federal system, this means that legislators at the provincial level may also need to be involved to give effect to provisions that fall within the provinces' areas of exclusive constitutional jurisdiction. Parliamentarians therefore have an opportunity to exercise due diligence in the scrutiny of such legislation. They also have a responsibility to ensure that any implementing legislation that is passed is in full conformity with the treaties – including those containing commitments to international human rights and environmental standards – that their governments have signed and ratified.

CONCLUSION

Parliamentary oversight of international trade matters, especially those involving multilateral negotiations and legally binding agreements, has made some, if sometimes unsteady, progress in recent years as a result of both national and inter-parliamentary initiatives. Canadian parliamentarians have played a significant role in these efforts, domestically and multilaterally. This has been happening at the same time as international organizations and trade regimes have

---

(26) SCFAIT, *Canada and the Future of the World Trade Organization*, Recommendation 2.

(27) *Stand Up for Canada: Conservative Party of Canada Federal Election Platform 2006*, January 2006, p. 45.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

come under increasing strain and been subjected to much critical scepticism even as they attempt to respond to pressures for more accountability and to cope with the demands of globalization.

Parliamentarians, too, are confronting similar challenges and expectations coming from their own publics. Parliamentarians' capacities need to be expanded and strengthened in order to be able to respond effectively to those challenges and expectations. They need more opportunities, both within their own systems of government and through multilateral forums, to be centrally involved in trade policy developments up to and including the negotiation of global trade agreements.

There is, in short, a very large agenda still ahead – with much to be done by all participants – to advance the goals of transparent, accountable oversight of international trade relations. But only in this way will it be possible to build public confidence in the institutions of international trade governance.

APPENDIX

Conclusions and Recommendations from the Report of the Commonwealth Parliamentary Association Study Group on Parliament and the International Trading System, February 2002[1]

RECOMMENDATIONS FOR PARLIAMENTARIANS

There is a need to build increased capacity among Parliamentarians to bring to fruition the benefits and solutions available through the liberalized international trading system. This need can be met by developing the role of Parliamentarians so that they are equipped to:

- Become more involved in trade matters as an essential part of their parliamentary roles;
- Be up-skilled on a continuing basis to perform roles appropriate to Parliamentarians in matters of international trade;
- Become more attuned to their obligations and responsibilities in respect of WTO deliberations and decisions;
- Keep abreast of developments in international trade, including the implications and interpretations of trade rules;
- Become advocates of the economic and social benefits of open markets, especially in developing countries and in sectors of developed countries;
- Participate in a skilled and informed manner in the rules-based trading environment, including the negotiating, ratification and legislative phases, and evaluation of structural adjustment measures, and
- Explore and access avenues for relevant funding and support, particularly those available to developing countries, for better participation in the process of analysis, negotiation and implementation.

---

(1) See pp. 18-19 of the report, accessed at: http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/InternationalTradingSystemfullreport.pdf.

RECOMMENDATIONS FOR INSTITUTIONS

Institutional resources need to be deployed via international organizations and bodies to support Parliamentarians to undertake the roles envisaged. The following strategies are recommended:

- A review of the work of Parliaments and Parliamentarians, and of parliamentary mechanisms such as committees, focused on the role of parliamentary structures in facilitating good practice in matters of international trade with particular regard for the needs of small and developing countries;

- The establishment of a system of roving ambassadors to provide support where required to address international trade matters as they impact at the regional and local level;

- Assistance to small and developing nations to make effective use of parliamentary hearings and other processes to engage with civil society, including non-governmental organizations, business associations and labour unions, within the context of trade liberalization and options provided by the rules-based approach;

- Workshops, study groups and other participatory processes focused on Parliamentarians' access to information, knowledge, skills and understandings for effective participation in international trade issues;

- The facilitation of interparliamentary and cross-organizational mentoring arrangements, work attachments and other forms of mutual exchange;

- The preparation of training materials, manuals, guides to agreements and other training tools in a format suitable for use by Parliamentarians, and

- The further development of linkages between the CPA and other organizations within and outside the Commonwealth to undertake related work.

PRB 05-68F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES ET DES NÉGOCIATIONS EN MATIÈRE DE COMMERCE INTERNATIONAL : TENDANCES RÉCENTES AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

Peter Berg, analyste
Division de l'économie

Gerald J. Schmitz, analyste principal
Division des affaires politiques et sociales

Le 9 février 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET RESPONSABILISATION DÉMOCRATIQUE DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES ET DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES 1

A. « Couverture » des processus de l'Organisation mondiale du commerce 1

B. Enseignements tirés de l'expérience parlementaire récente du Canada 4

C. Multiplication des mesures interparlementaires 7

D. Consolider le contrôle parlementaire de la politique commerciale au niveau national, au niveau international et à celui de l'OMC – Comparaison des contextes et des défis 10

RENFORCER LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE CONTRÔLE DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES 15

A. Confier des mandats de négociation aux gouvernements 15

B. Contrôler les négociations 16

C. Communiquer avec le public et répondre à ses préoccupations 17

D. Ratifier les accords commerciaux multilatéraux 17

E. Adopter des lois de mise en œuvre 18

CONCLUSION 19

ANNEXE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES ET DES NÉGOCIATIONS EN MATIÈRE DE COMMERCE INTERNATIONAL : TENDANCES RÉCENTES AU CANADA ET À L'ÉTRANGER

INTRODUCTION

Dans un contexte où la politique commerciale touche toujours plus souvent des secteurs qui relèvent de la politique socioéconomique intérieure et où les questions commerciales occupent une place toujours plus grande, il importe de plus en plus que le point de vue des élus influe sur l'orientation des négociations en matière de commerce international. En outre, en tant que représentants des citoyens de leurs pays, les parlementaires doivent démontrer qu'ils tiennent leurs gouvernements comptables de leurs actes dans le domaine du commerce extérieur. Ils doivent par ailleurs jouer un rôle central dans la responsabilisation des institutions internationales qui conçoivent et font respecter les règles du système d'échanges multilatéraux – principalement l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont le siège est à Genève et qui compte maintenant 149 pays membres. On trouvera dans la présente publication un aperçu des mesures récentes prises aux niveaux national et multilatéral pour accroître la participation des citoyens et des parlementaires à la création des instruments du commerce international.

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET RESPONSABILISATION DÉMOCRATIQUE DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES ET DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES

A. « Ouverture » des processus de l'Organisation mondiale du commerce

Le renforcement du contrôle démocratique des échanges internationaux concerne les parlements, non seulement individuellement au niveau national, mais aussi collectivement, sur le plan multilatéral. L'époque où la politique commerciale était l'apanage du pouvoir exécutif est révolue, comme l'atteste une série de conférences parlementaires internationales sur

l'OMC organisées depuis 2001 par l'Union interparlementaire (UIP), dont le siège est lui aussi à Genève, en collaboration avec le Parlement européen. La dernière en date, tenue à la mi-décembre 2005 en marge de la conférence ministérielle de l'OMC de Hong Kong, a rassemblé 400 parlementaires de 65 pays et assemblées parlementaires régionales. Erika Mann, députée du Parlement européen et participante active à ces réunions, a écrit :

> Contrairement au GATT, l'OMC a une portée qui va au-delà du domaine traditionnel des barrières tarifaires et du commerce des marchandises [...] En outre, les décisions des organes judiciaires de l'OMC ont un caractère exécutoire. En bref, l'OMC influe directement sur les citoyens et les sociétés. Au cœur de la mondialisation, l'OMC empiète sur certaines des prérogatives traditionnelles des législateurs en tant que principaux artisans des lois des démocraties.
>
> Pour répondre à cette importante évolution des compétences de l'OMC et aux craintes des sociétés à ce sujet, il faudrait donner officiellement un « volet parlementaire à l'OMC ».(1)

L'OMC est, bien entendu, un organe intergouvernemental composé d'États souverains; il est donc logique que ce soient les gouvernements des États membres qui participent officiellement aux négociations et qui négocient. En effet, seuls les gouvernements peuvent conclure des ententes ayant une valeur contraignante pour leur pays. On s'entend largement sur ce rôle prépondérant des États, mais, nous l'avons vu, ce rôle ne peut être exclusif. Il faut honorer les droits à l'information, à l'accès et à la participation du public pour garantir une véritable responsabilisation des décideurs qui participent à ces négociations commerciales.

Un grand nombre d'organisations de la société civile (ONG ou OSC, comme on les appelle parfois) ont participé aux campagnes visant à « ouvrir » l'OMC et à promouvoir diverses réformes du système commercial multilatéral. Ce sont toutefois les parlements qui ont la responsabilité d'agir comme représentants de leurs sociétés et qui sont tenus de rendre compte à leur électorat. Par ailleurs, il devient manifeste que les parlements ont un rôle important à jouer pour ce qui est du contrôle à exercer avant, pendant et après les négociations commerciales. Ces négociations ne se limitent plus aux vagues questions de politiques en matière de commerce

---

(1) Erika Mann, « A Parliamentary Dimension to the WTO – More Than Just a Vision? », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 659 [traduction].

extérieur. Comme l'a fait observer un analyste, plus les règles de l'OMC influent sur l'adoption de règles *à l'intérieur* des pays, plus on demande le contrôle parlementaire des processus d'élaboration des politiques et des règles intergouvernementales et de participation démocratique à ces processus au sein de l'OMC[2].

Nombreux sont ceux qui affirment que, en notre époque où les attentes sont de plus en plus élevées en matière de démocratie, l'OMC et les gouvernements qui en sont membres ont encore beaucoup à faire pour améliorer leur transparence et la participation du citoyen[3]. Le spécialiste de la politique commerciale Robert Wolfe a fait remarquer que les discussions sur la transparence avaient bien peu progressé depuis Doha et que les faiblesses institutionnelles qui ont contribué aux manifestations de Seattle n'étaient toujours pas à l'ordre du jour[4].

Par ailleurs, certains hauts fonctionnaires reconnaissent que le système de l'OMC doit évoluer et apprendre à fonctionner autrement. Selon Julio Lacarte, par exemple, qui a été ambassadeur à l'OMC et a présidé son Organe d'appel, il faut :

> améliorer la transparence par une plus grande participation des parlementaires, qui cherchent assidûment et à leur manière à assurer le bien-être de leurs électeurs. Leur contact quotidien avec l'homme de la rue et leur participation continue à l'élaboration des lois nationales en font des participants idéaux aux discussions sur ces grandes questions. On constate dans de nombreux Parlements une grande ignorance au sujet de l'OMC, ce qui nuit à l'Organisation.[5]

Pour bien faire leur travail, les parlementaires doivent avoir l'occasion et la possibilité de comprendre parfaitement les rouages du système de l'OMC, les processus de négociation multilatérale et, ce qui est tout aussi important, les processus nationaux d'élaboration des politiques commerciales. Ils doivent être mieux informés et mieux tenus au courant des

---

(2) Ernst-Ulrich Petersmann, « Challenges to the Legitimacy and Efficiency of the World Trading System: Democratic Governance and Competition Culture in the WTO », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 590. Voir aussi Ernst-Ulrich Petersmann (dir.), *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency and Democratic Governance*, Oxford University Press, 2005.

(3) Voir Steve Charnovitz, « The WTO and Cosmopolitics », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 675 à 682.

(4) Robert Wolfe, « Crossing the river by feeling the stones: where the WTO is going after Seattle, Doha and Cancun », *Review of International Political Economy*, vol. 11, n° 3, août 2004, p. 591.

(5) Julio Lacarte, « Transparency, Public Debate and Participation by NGOs in the WTO: A WTO Perspective », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 686 [traduction].

activités à tous ces niveaux pour bien s'acquitter de leurs fonctions de contrôle et de responsabilisation au nom des populations qu'ils représentent. Il serait utile à cet égard d'élaborer à leur intention des documents de formation, des manuels, des guides sur les accords et sur l'OMC, et d'autres outils de communication et d'élaboration de politiques. Les parlementaires devraient également être au courant de toutes les grandes étapes à franchir au sein des États pour qu'un pays puisse véritablement participer aux accords commerciaux.

Un groupe d'étude sur le Parlement et le système commercial international constitué par l'Association parlementaire du Commonwealth (APC) a publié en 2002 un rapport dans lequel il formulait une série de recommandations utiles sur la façon de renforcer les capacités parlementaires nécessaires (voir la liste intégrale de ses recommandations en annexe).

B. Enseignements tirés de l'expérience parlementaire récente du Canada

Bien que le Parlement canadien ait tenu de multiples audiences sur l'Accord de libre-échange canado-américain, puis sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les négociations commerciales multilatérales n'ont pas suscité beaucoup d'attention dans le public ni chez les parlementaires au Canada avant la fin de la deuxième moitié des années 1990. Il a fallu en 1994 adopter une loi pour mettre en application les engagements pris en vertu des ententes complexes conclues dans le cadre du cycle de l'Uruguay (qui établissait également l'OMC), mais cela s'est fait sans grande controverse ni étude détaillée.

Les choses ont nettement changé lorsque les répercussions du nouveau régime de l'OMC sont devenues manifestes et à la lumière de l'opposition suscitée par les tentatives, demeurées vaines, de l'OCDE de négocier un accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Sous la pression d'un public de plus en plus inquiet, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes canadienne (CPAECI) a organisé des audiences sur l'AMI par l'entremise de son Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux, ce qui a conduit à la publication d'un important rapport en 1997.

Avec l'abandon du projet d'AMI, des questions plus profondes et plus vastes ont fait surface concernant la possibilité d'une nouvelle ronde de négociations visant la libéralisation des échanges (notamment sur des sujets délicats touchant l'investissement et les services) sous les auspices de l'OMC. Pour répondre à cet intérêt et à ces préoccupations qui croissaient au

sein de la population, le gouvernement canadien a élargi et intensifié ses consultations sur la politique commerciale. Le ministre du Commerce international de l'époque, Pierre Pettigrew, a également demandé au CPAECI de tenir des audiences publiques de grande envergure dans l'ensemble du pays au cours de l'année précédant la Conférence ministérielle de l'OMC qui a eu lieu à Seattle en 1999 et qui a eu les résultats que l'on connaît. Dans son rapport considérable de 300 pages – qui comprenait également un *Guide du citoyen à l'Organisation mondiale du commerce* – publié en juin 1999, le Comité a consacré beaucoup d'attention à l'accès du public à l'information et aux questions de processus et a souligné la nécessité d'un volet parlementaire, indiquant au premier rang des priorités :

> L'établissement de modalités publiques et parlementaires durables pour assurer la surveillance démocratique nécessaire sur une vaste gamme d'enjeux, dont la complexité et l'évolution rapide vont de soi, à l'égard des politiques commerciales et d'investissement est prioritaire aux yeux du Comité. Ses deux premières recommandations visent donc à parer à ce besoin fondamental et faire en sorte, d'une part, d'améliorer la représentation de la société civile dans le processus d'élaboration des politiques commerciales, en l'assortissant de mécanismes de dialogue et de rétroaction périodiques, et, d'autre part, de rendre les institutions parlementaires en mesure d'examiner les résultats des négociations internationales concernant le commerce et l'investissement *avant* que tout accord ayant force exécutoire conclu par le Canada n'entre en vigueur aux termes de la législation nationale. Bref, la consultation doit, à l'avenir, comporter une préparation adéquate du public, l'information du public et le consentement du public exercé par les représentants élus.(6)

Quand il était ministre des Finances, l'ex-premier ministre Paul Martin avait accepté de mettre l'accent sur le rôle de contrôle joué par les parlementaires, disant aux étudiants de l'Université de Windsor, quelques mois à peine après l'échec de la rencontre de l'OMC de Seattle, que les manifestations qui avaient marqué cette réunion avaient eu l'effet d'un coup de semonce. Il avait dit notamment : « Dans une démocratie, il existe un endroit où il est possible d'exercer une influence sur les politiques du FMI, de la Banque mondiale et de l'Organisation

---

(6) Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international (CPAECI), *Le Canada et l'avenir de l'Organisation internationale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public*, juin 1999, « Résumé », p. 3 et 4 (mise en évidence dans l'original).

mondiale du commerce et sur les enjeux mondiaux qu'ils étudient, et cet endroit, c'est l'assemblée législative d'un pays. Au Canada, il s'agit du Parlement, et c'est à cet endroit, d'abord et avant tout, que le public doit se manifester. »[7]

Après le lancement du Programme de Doha pour le développement en 2001, le Sous-comité du commerce international du CPAECI a tenu une nouvelle série d'audiences et produit en 2002 un second volumineux rapport sur les positions du Canada dans le contexte des négociations de l'OMC. Ce rapport demeure l'apogée de l'examen parlementaire du système de commerce multilatéral au Canada[8]. Selon plusieurs experts, les participants ont davantage apprécié ces audiences publiques que bon nombre des consultations sur la politique commerciale menées à l'échelon des ministères – notamment par l'intermédiaire d'organes consultatifs divers ou par Internet – qui ont pullulé au cours de la dernière décennie[9].

Maintenir ce niveau de contrôle demeure toutefois difficile pour les parlementaires canadiens. Même si le principal négociateur canadien en matière de commerce agricole a témoigné devant le Comité sénatorial des affaires étrangères canadien en juin 2005 (dans le contexte d'une étude sur l'Afrique), aucun haut fonctionnaire spécialiste du commerce n'a témoigné en 2005 au sujet des négociations de l'OMC devant les comités de la Chambre qui ont produit les grands rapports de 1999 et de 2002 mentionnés précédemment. Ce n'est que vers

---

(7) Paul Martin, cité dans le *Hill Times*, 19 juin 2000, p. 10, affiché sur le site Web du ministère des Finances (http://www.fin.gc.ca/news00/data/speech0507f.html).

(8) Les rapports généraux du CPAECI proposant des recommandations au gouvernement sur les positions de négociation avant la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999 et suivant le lancement du Programme de Doha pour le développement en 2001 ont tous deux été entrepris en partie en réponse à des demandes ministérielles visant à élargir les consultations publiques. En 1999, à la demande du ministre du Commerce international de l'époque Pierre Pettigrew, le Comité a publié le Rapport 9, *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce : Pour un programme du millénaire qui sert l'intérêt public* (juin 1999, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp09-f.htm) (Réponse du gouvernement, novembre 1999, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/documents/canwto-f.pdf), et en 2002, en réponse à une demande de l'ancien ministre du Commerce James Peterson, le Comité a produit son Rapport 19, *Pour un nouveau cycle de négociations efficaces : Les grands enjeux du Canada à l'OMC* (mai 2002, http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/FAIT/Studies/Reports/faitrp19-f.htm) (Réponse du gouvernement, octobre 2002, http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/gov_response-fr.asp).

(9) Pour en savoir plus long sur les consultations publiques en matière de commerce international menées au cours des dix dernières années, voir Robert Wolfe, « Transparency and public participation in the Canadian trade process », document présenté au panel de l'UIP « Transparency and Participation in the National Trade Policy Process », Symposium public de l'OMC : « WTO After 10 Years: Global Problems and Multinational Solutions », Genève, avril 2005. À propos des mérites relatifs des audiences publiques menées par le Parlement et des consultations menées par le gouvernement, voir Denis Stairs, « Foreign Policy Consultations in a Globalizing World: The Case of Canada, the WTO, and the Shenanigans in Seattle », *Policy Matters*, Institut de recherche en politiques publiques, décembre 2000.

la fin de novembre 2005 que le CPAECI a tenu une audience durant laquelle ont comparu des non-fonctionnaires venus parler des enjeux centraux du programme de la réunion cruciale de Hong Kong. Le mémoire de l'un de ces témoins, le Conseil canadien pour la coopération internationale, soulignait l'absence de processus de négociation démocratique efficace(10). Le contrôle des négociations commerciales par le Parlement n'est pas encore un fait établi dans le système politique canadien et il s'effectue sporadiquement plutôt que systématiquement.

C. Multiplication des mesures interparlementaires

C'est l'avènement de l'OMC en tant qu'organisation aux attributions plus vastes que celles du GATT et aux décisions exécutoires qui a fait ressortir la nécessité d'un contrôle aussi bien multilatéral que national des règles du commerce international. En 1996, deux membres d'une coalition d'ONG suisses, Christophe Bellmann et Richard Gerster, ont publié dans le *Journal of World Trade* un long article dans lequel ils réclamaient l'ajout de « poids et contrepoids démocratiques » au système des échanges mondiaux, notamment par la création d'un « Parlement de l'OMC ». Ce parlement compterait des représentants de tous les États membres afin d'établir un lien direct avec les parlements nationaux, et les rapports de responsabilité exigeraient un rôle plus poussé du Parlement dans les négociations par la voie de séances d'information régulières et de sa participation à l'élaboration du mandat de négociation et à l'établissement de lignes directrices(11).

Le programme de l'OMC est devenu de plus en plus controversé, et c'est dans le climat militant de la conférence ministérielle de Seattle tenue en décembre 1999 que quelque 150 parlementaires de 30 États membres de l'OMC, dont le Canada, se sont réunis à l'initiative du sénateur William Roth, alors président du Comité sénatorial des finances des États-Unis et de la délégation du Congrès des États-Unis à la conférence ministérielle. Les délégués du Parlement européen ont aussi joué un grand rôle dans cette rencontre inaugurale des législateurs, lesquels ont demandé à l'unanimité la création d'un organe permanent de parlementaires de l'OMC où ceux-ci pourraient faire connaître leur point de vue, s'informer et contrôler les négociations et les activités de l'OMC. Cette rencontre parlementaire avait l'appui du directeur

---

(10) Mémoire du CCCI, « Sixième rencontre ministérielle de l'OMC à Hong Kong : L'agonie du programme de développement? », présenté au CPAECI, séance n° 75, 24 novembre 2005.

(11) Christophe Bellmann et Richard Gerster, « Accountability in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, décembre 1996, p. 50, 61 et 62.

général de l'OMC de l'époque, Mike Moore, lui-même un ancien parlementaire néo-zélandais, qui a continué de soutenir qu'il faut « faire participer les parlementaires d'une manière plus ciblée, plus ordonnée et plus organisée »[(12)].

L'intérêt du Congrès américain concernant l'établissement d'organes interparlementaires a semblé fléchir après Seattle. En revanche, les parlementaires européens et canadiens ont continué de travailler à l'initiative multilatérale, à laquelle la participation croissante de l'UIP a donné une dimension Nord-Sud. Les parlementaires canadiens ont collaboré avec le Mouvement canadien pour une fédération mondiale afin de promouvoir l'idée d'une assemblée parlementaire de l'OMC. En Europe, les membres du Parlement européen ont joué un rôle de premier plan, et l'examen de l'OMC a été placé au programme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'APC a été un autre organe parlementaire multinational à s'intéresser activement au contrôle parlementaire des négociations commerciales internationales[(13)].

Les 8 et 9 juin 2001, l'UIP a convoqué à Genève la première rencontre parlementaire mondiale pour un système d'échanges multilatéraux libre, juste et équitable dans le but explicite de donner au processus un volet parlementaire. Par la suite, l'UIP a tenu, en collaboration avec le Parlement européen, une seconde réunion le 11 novembre 2001 à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OMC de Doha, au Qatar, qui a donné le coup d'envoi au « Cycle de développement de Doha », lequel se poursuit toujours. Plus d'une centaine de parlementaires étaient présents. Dans leur déclaration finale, ils ont réitéré leur « conviction selon laquelle le commerce international concerne chaque individu et la société tout entière. C'est la raison pour laquelle une participation parlementaire est nécessaire pour assurer une meilleure représentation des citoyens et ajouter une dimension parlementaire à l'OMC. »

Une autre « conférence parlementaire sur l'OMC » de plus grande envergure organisée sous les auspices de l'UIP et du Parlement européen a réuni plus de 500 délégués de 77 pays à Genève les 17 et 18 février 2003. Quelques mois plus tard, le 17 juin, l'UIP a tenu un groupe de discussion sur « Le Parlement et l'OMC » au siège de l'OMC dans le cadre du

---

(12) OMC, « M. Moore lance un appel en faveur d'une participation accrue des parlementaires aux travaux de l'OMC », communiqué, Genève, 21 février 2000. Voir aussi Mike Moore, « Parliamentarians and the WTO: Accountability in the new global trading system », *The Parliamentarian*, avril 2000, p. 139.

(13) Pour de plus amples détails, voir Gerald Schmitz, *Donner aux parlements voix au chapitre dans les décisions liées au commerce international*, document produit pour la 46e Conférence annuelle de l'Association parlementaire du Commonwealth, Londres et Édimbourg, 20-29 septembre 2000.

symposium public annuel de l'OMC. Par la suite, les 9 et 12 septembre, l'UIP et le Parlement européen ont organisé une « session de Cancun » de la Conférence parlementaire sur l'OMC parallèlement à la conférence ministérielle de l'OMC de Cancun. Enfin, le Parlement européen a accueilli, du 24 au 26 novembre 2004, une « session de Bruxelles » de la Conférence parlementaire sur l'OMC.

Comme nous l'avons mentionné, la plus récente de ces conférences a eu lieu en décembre 2005, au même moment que la conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong. Dans la déclaration finale de la Conférence adoptée par consensus le 15 décembre, les délégués non seulement ont réitéré leur conviction qu'il faut donner une dimension parlementaire à l'OMC, mais ont aussi parlé de la nécessité de réserver un rôle plus important aux parlements nationaux et se sont dits « en faveur de l'attribution des questions de commerce aux commissions existantes ou, si besoin est, de la création de commissions spéciales sur l'OMC au sein des parlements nationaux et des organisations parlementaires régionales et mondiales. Ces commissions pourraient suivre l'évolution de la situation dans le domaine du commerce multilatéral, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités des parlements et des parlementaires en matière de commerce multilatéral, et assureraient le contrôle parlementaire. »[14]

Outre l'UIP et le Parlement européen, l'APC aussi a été active dans ce dossier. Comme nous l'avons signalé, elle a parrainé un groupe d'étude du système commercial international et une série d'ateliers régionaux organisés en collaboration avec le secrétariat de l'OMC. Deux de ces ateliers auront lieu en 2006, en Asie et dans la région du Pacifique. Selon un document préparé par l'APC en vue de la conférence parlementaire de Hong Kong de décembre 2005, ces ateliers visent « à informer les participants du fonctionnement de base du système commercial multilatéral et des questions clés au programme des travaux sur le commerce international, et à proposer une tribune pour permettre aux participants de débattre et d'échanger leurs vues sur les questions connexes à la problématique du commerce et du développement revêtant une importance particulière pour les pays de la région »[15].

---

(14) Voir le texte intégral de la déclaration de Hong Kong sur le site de l'UIP (http://www.ipu.org/splz-f/hk05/declaration.pdf).

(15) « Mener à bonne fin le programme de Doha pour le développement », document de travail établi par l'APC en vue de la session de Hong Kong de la Conférence parlementaire de l'OMC (http://www.ipu.org/splz-f/hk05/cpa.pdf).

D. Consolider le contrôle parlementaire de la politique commerciale au niveau national, au niveau international et à celui de l'OMC – Comparaison des contextes et des défis

Il existe certains éléments communs pour ce qui est de la consolidation des pratiques de contrôle parlementaire dans le domaine du commerce international (voir, par exemple, les recommandations de l'APC en annexe). Par contre, les États membres de l'OMC ont des systèmes politiques extrêmement différents, ce qui complique les comparaisons et peut également mener à des perspectives divergentes sur la meilleure façon de promouvoir les objectifs en matière de responsabilisation démocratique.

Les États-Unis sont l'État le plus puissant du système international, et le Congrès américain possède des pouvoirs importants, qui font l'envie des autres parlements, concernant les traités internationaux et les accords commerciaux. Comme l'explique la juriste Joanna Harrington, la Constitution américaine exige en effet que le Sénat participe à l'élaboration des traités, même si la plupart d'entre eux sont, au regard de la loi américaine, des accords exécutifs, qui, par conséquent, pourraient se passer de l'approbation du Sénat – et du Congrès[16]. Le Congrès protège tout particulièrement ses prérogatives lorsqu'il s'agit de commerce international touchant les intérêts américains et se méfie souvent des modes internationaux ou supranationaux de réglementation commerciale. Comme l'a expliqué l'ex-membre du Congrès David Skaggs :

> Il est souhaitable qu'il y ait un contrôle démocratique plus efficace de l'Organisation mondiale du commerce – à fois réel et perçu. Toutefois, cette question n'est pas encore prioritaire pour la plupart des membres du Congrès. S'ils s'inquiètent des politiques commerciales et des valeurs démocratiques, ils sont plus susceptibles de s'inquiéter de la mise en péril des valeurs démocratiques (ou du pouvoir législatif) propres au processus américain d'étude des projets de loi d'ordre commercial : les règles de non-modification de la loi visant les pouvoirs en matière de promotion des échanges (anciennement, la loi sur la procédure accélérée).[17]

---

(16) Joanna Harrington, « Acteurs étatiques et le déficit démocratique : le rôle du Parlement dans la conclusion de traités », mémoire soumis au CPAECI, mai 2005, p. 31. Le document a depuis été publié avec le titre « Scrutiny and Approval: The Role for Westminster-Style Parliaments in Treaty-Making », *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, janvier 2006, p. 121 à 160.

(17) David Skaggs, « How can Parliamentary participation in WTO rule-making and democratic control be made more effective in the WTO? », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 656. Voir aussi, dans le même volume, les vues d'un autre ancien représentant du Congrès américain qui a lui aussi siégé à l'Organe d'appel de l'OMC, James Bacchus, « A Few Thoughts on Legitimacy, Democracy, and the WTO », p. 667 à 673 [traduction].

L'expérience du Congrès américain est nettement particulière, tout comme le rôle de plus en plus militant que joue le Parlement européen quant à la manière dont l'Union européenne (UE) aborde les négociations commerciales multilatérales. Dans le contexte intergouvernemental propre à l'UE, les négociations à l'OMC sont une entreprise collective de la Commission européenne pour le compte des 25 États membres. Si le Parlement européen, élu directement, a des pouvoirs de contrôle croissants, ceux-ci sont encore loin des pouvoirs d'approbation et de ratification des traités dont jouit le Congrès américain.

Les exemples des États-Unis et de l'UE ne s'appliquent pas directement au contexte parlementaire canadien. Cependant, M^me^ Harrington a soutenu, dans un long mémoire présenté en 2005 au CPAECI, qu'il faut de toute urgence aligner la pratique canadienne sur d'autres systèmes législatifs plus comparables dans le domaine de l'examen parlementaire des pouvoirs de l'exécutif en matière d'élaboration et de négociation de traités. À son avis : « De tous les plus anciens membres du Commonwealth, le Canada est le seul qui n'exige pas sous une forme ou une autre que son Parlement participe à l'élaboration des traités. »[18]

Concernant ce qu'elle nomme « le déficit démocratique fédéral », M^me^ Harrington estime que le Canada pourrait tirer parti d'innovations adoptées dans d'autres fédérations du Commonwealth dotées de systèmes parlementaires inspirés du modèle de Westminster, en particulier l'Australie et l'Afrique du Sud. Depuis 1996, le Parlement australien dispose d'un comité mixte permanent des traités dont le but est de mener des examens publics des accords internationaux avant que le gouvernement national prenne de mesures exécutoires sous le régime du droit international. La création de ce comité faisait partie d'un ensemble de réformes qui comportait l'obligation de notifier sans tarder au public les traités et de lui donner rapidement accès aux renseignements à leur sujet, d'analyser l'intérêt national en cas de dépôt de traités et de mener des consultations faisant intervenir le fédéral et les États par la voie d'un conseil des traités. En Afrique du Sud, la Constitution provisoire post-apartheid, entrée en vigueur en 1994, puis la Constitution définitive, entrée en vigueur en 1997, donnaient expressément au Parlement un rôle dans le processus des traités, avant la ratification ou l'accession. Les deux Chambres du Parlement sud-africain ainsi que leurs comités parlementaires compétents en la matière ont donc le pouvoir de revoir et d'approuver presque tous les traités d'importance, en plus de celui de promulguer toute loi de mise en œuvre d'un traité à l'échelle nationale[19].

---

(18) Harrington (2005), p. 40.

(19) *Ibid.*, p. 15 à 23, pour la participation du Parlement australien à l'élaboration de traités, et p. 31 à 40, pour l'expérience de l'Afrique du Sud depuis la nouvelle Constitution post-apartheid.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quelle que soit l'expérience particulière acquise jusqu'ici par les pays en matière de participation du Parlement à la négociation et à la ratification des traités – y compris, bien sûr, ceux qui régissent le commerce international par la voie d'accords exécutoires –, on peut s'attendre à ce que le public réclame toujours davantage un examen démocratique plus minutieux et plus régulier de tous les grands accords commerciaux internationaux conclus par les gouvernements, des processus de négociation menant à ces accords et des organes de décision qui négocient et qui formulent les obligations contraignantes acceptées aux termes de ces accords et en vérifient l'exécution.

La députée européenne Erika Mann a écrit que le mouvement en faveur d'une reddition de comptes accrue concernant les processus reliés à la politique commerciale ne préjuge pas de la forme, de la fonction ni de la structure éventuelles d'un apport parlementaire. Depuis Seattle, plusieurs rencontres parlementaires sur la politique commerciale internationale ont eu lieu, de même que des conférences ministérielles de l'OMC, mais hors du cadre institutionnel de l'Organisation. Toutefois, ajoute-t-elle, le moment est venu de reconnaître officiellement et d'institutionnaliser un volet parlementaire au sein de l'OMC de manière à accroître la transparence et la légitimité démocratique des activités de l'OMC. À cet égard, elle fait observer que l'on peut envisager différentes formes institutionnelles sur un continuum allant d'une assemblée parlementaire permanente à des réunions occasionnelles de parlementaires. Quel qu'en soit le résultat, ce qui importe le plus, c'est d'institutionnaliser le processus[20].

Quelles sont alors les considérations susceptibles d'orienter la réalisation de cet objectif pour que le volet parlementaire du contrôle public soit élaboré et consolidé de la meilleure façon possible? Un important article publié récemment par le juriste américain Gregory Shaffer permet de mieux comprendre cette question. Comme principe premier, M. Shaffer pose que la création d'un organe parlementaire au sein de l'OMC devrait être jugée à la lumière de son incidence sur la participation d'intervenants moins puissants et, en particulier, des pays en développement et de leurs électeurs[21]. Comme l'explique M. Shaffer, quel que soit le modèle institutionnel choisi, il doit répondre à l'inquiétude exprimée par les pays en développement, qui ne veulent pas qu'un volet parlementaire renforce les déséquilibres existants en favorisant des délégations plus importantes pour les grandes puissances ou en affaiblissant les

---

(20) Erika Mann, « A Parliamentary Dimension to the WTO », p. 659 et 660.

(21) Gregory Shaffer, « Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Contexts », *Journal of International Economic Law*, vol. 7, n° 3, 2004, p. 629.

efforts déployés pour améliorer la transparence interne de l'OMC au moyen d'une responsabilisation accrue envers les pays en développement qui en sont membres.

M. Shaffer expose cinq points concernant l'institutionnalisation d'un volet parlementaire du contrôle du commerce au niveau multilatéral de l'OMC[22] :

- Premièrement, que tout scénario proposé soit évalué comparativement et de façon pragmatique, pour établir jusqu'où il permet aux parties de participer d'une manière vraiment représentative à la prise de décisions qui les touchent.

- Deuxièmement, que le processus de contrôle comporte des éléments nationaux et supranationaux. Si les États-Unis privilégient la première solution et l'UE, la seconde, les deux devraient idéalement être conçus pour se compléter.

- Troisièmement, que les scénarios de contrôle parlementaire tiennent compte des approches dominantes et divergentes adoptées par les États-Unis par rapport à l'UE, surtout compte tenu de la grande différence d'orientations et de pouvoirs entre le Congrès américain[23] et le Parlement européen, lequel fonctionne dans le cadre du système propre à l'UE de gouvernance multinationale et à paliers multiples.

- Quatrièmement, que les scénarios aident à résoudre le problème central qui touche actuellement la prise de décisions à l'OMC, c'est-à-dire le fait que la plupart des pays en développement ont beaucoup de difficulté à prendre part efficacement aux processus politiques ou judiciaires de l'OMC.

- Cinquièmement, que les scénarios abordent avec succès un certain nombre d'aspects pratiques concernant les difficultés sur le plan institutionnel.

Au sujet de ce dernier point, M. Shaffer mentionne divers de ces aspects, notamment :

- Le rôle des réunions interparlementaires : Demeureront-elles uniquement consultatives, avec pour objet de diffuser l'information et de faciliter les échanges de vues?

- Les rassemblements interparlementaires auront-ils lieu ponctuellement chaque année de façon à coïncider avec des conférences ministérielles de l'OMC ou deviendront-ils un organe permanent régulier reconnu au sein de la structure institutionnelle de l'OMC?

---

(22) *Ibid.*, p. 630 et suiv.

(23) M. Shaffer fait observer que les membres du Congrès américain ne se sont pas beaucoup intéressés aux dernières réunions interparlementaires sur le commerce international. En fait, aucun représentant américain n'a assisté aux conférences parlementaires internationales qui se sont tenues à Genève en février 2003 et à Cancun plus tard la même année, bien que plus de 30 représentants du Congrès aient participé à la conférence ministérielle de Cancun (p. 641). Au cours d'entrevues du personnel des puissants comités du Congrès sur le commerce et les relations étrangères, il a également constaté qu'aucun ne s'était beaucoup intéressé aux réunions interparlementaires (p. 644).

- Comment financera-t-on un volet parlementaire consolidé et plus institutionnalisé? Quelles en seraient les procédures et les règles organisationnelles de fonctionnement et quelle forme prendraient-elles pour être justes envers tous les pays, y compris ceux en développement?

- Comment les délégués parlementaires seraient-ils habituellement choisis? Les membres des comités des parlements nationaux chargés du commerce extérieur auraient-ils un rôle à jouer? Et comment rendraient-ils des comptes à leur Parlement respectif?

- Les questions dont l'OMC est saisie devenant de plus en plus étendues et complexes, comment les fonctions parlementaires pourront-elles être assumées véritablement plutôt que symboliquement? Est-ce que des groupes de travail ou des comités spécialisés seraient formés de façon à donner un point de vue interparlementaire sur les questions clés avant, pendant et après les réunions elles-mêmes?

- Est-ce que les nouvelles technologies pourraient être mieux utilisées pour accroître les échanges interparlementaires sur les questions commerciales entre les réunions (p. ex. au moyen de l'Internet, de réseaux et de forums virtuels)[24]?

- Comment le Secrétariat de l'OMC devrait-il interagir avec les représentants des parlements? (M. Shaffer propose d'établir un bureau de liaison interparlementaire au sein du Secrétariat de l'OMC, peut-être au bureau du directeur général ou dans la division des relations externes[25].)

Dans son analyse détaillée, M. Shaffer conclut que les réunions interparlementaires peuvent jouer un rôle très précieux, mais que, compte tenu des contraintes de temps et de ressources, elles devront donner des résultats et résoudre ces questions pour que l'on en arrive à l'étape suivante, l'institutionnalisation plus marquée du contrôle des politiques, des pratiques et des négociations en matière de commerce multilatéral entre les gouvernements.

Les étapes suivantes devraient logiquement consister à faire fond sur ce qui a déjà été réalisé grâce aux conférences interparlementaires annuelles UIP-Parlement européen et, dans le sillage de la conférence de Hong Kong, à redoubler d'efforts afin d'élargir les capacités des parlements. L'objectif visé serait de rendre les responsables de l'élaboration des politiques commerciales plus comptables de leurs actes envers le public, et ce, à tous les niveaux – du niveau international au niveau local.

---

(24) M. Shaffer suggère également que les parlementaires chargent des membres du personnel de leur parlement national d'assister aux rencontres sur les questions liées à l'OMC et de coordonner des échanges par Internet (p. 652).

(25) *Ibid.*, p. 652.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

RENFORCER LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE CONTRÔLE DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

Nous examinerons ci-dessous l'éventail des fonctions de contrôle parlementaire possibles et parlerons en particulier de la pratique canadienne à cet égard. Comme nous l'avons déjà dit, le détail des mesures parlementaires continuera sans doute de varier considérablement d'un État à l'autre, suivant le mode de gouvernement et les modalités législatives de chacun. Toutefois, la recherche de meilleures pratiques à l'échelle mondiale devrait toujours viser le renforcement des instruments parlementaires à tous les niveaux, pour qu'ils puissent s'adapter aux ramifications de plus en plus complexes de la mondialisation du commerce. De la scène mondiale à la scène locale, les parlementaires doivent être en mesure d'élaborer les outils qui leur permettront d'assumer les fonctions de contrôle décrites ci-après et avoir l'occasion d'exercer ces fonctions, dans l'intérêt de tous les citoyens qu'ils représentent.

A. Confier des mandats de négociation aux gouvernements

Les parlementaires ne participent généralement pas directement aux négociations menant à la ratification d'accords commerciaux multilatéraux. Toutefois, les parlements contribuent de plus en plus à préciser les paramètres dans le cadre desquels l'exécutif de leur pays peut négocier.

Pour accroître l'efficacité de cette contribution des parlements, il pourrait être utile que les pays établissent des comités spécialisés dans leurs parlements et les chargent d'étudier les questions de commerce international et, ce qui est tout aussi important, qu'ils les dotent des ressources et des pouvoirs nécessaires pour qu'ils puissent influer sur les mandats que les membres de l'OMC donnent à leurs négociateurs en matière de commerce. Les membres de ces comités pourraient également tirer parti des connaissances acquises à l'occasion de rencontres interparlementaires, notamment les sessions de la Conférence parlementaire sur l'OMC organisées par l'UIP et le Parlement européen.

Au Canada, c'est justement par le système des comités que le Parlement a contribué au processus de négociation. Les grandes études du CPAECI et de son Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux, ainsi que celles du Comité de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes ont

fourni au gouvernement canadien des conseils stratégiques concrets sur les négociations en cours sous l'égide de l'OMC. Les rapports des comités et les recommandations qu'ils contenaient étaient le fruit de consultations auprès d'intervenants et de particuliers intéressés.

Même si le gouvernement fédéral n'est pas tenu d'accepter les conseils stratégiques contenus dans les rapports des comités, ces rapports sont en fait étudiés de près par les hauts fonctionnaires et l'équipe de négociateurs canadiens à Genève. Dans un certain nombre de cas, ils ont contribué à définir la position de négociation du Canada.

B. Contrôler les négociations

Le Parlement et les comités parlementaires peuvent également jouer un rôle utile pour ce qui est de suivre le travail des négociateurs nationaux, qui s'efforcent de concrétiser les mandats de négociation dont ils ont été chargés. Pour cela, les parlementaires doivent intensifier leurs efforts afin de suivre de près les négociations commerciales.

Pour que le suivi soit plus efficace, il faut que le ministre chargé des négociations soit tenu d'en rendre compte au Parlement, soit à la Chambre soit en comité, au fil des diverses étapes du processus de négociation. Il faut également assurer un flux régulier d'information entre l'exécutif et le législatif pour tenir à jour les parlementaires.

Au Canada, le transfert de renseignements sur les négociations de l'OMC entre le gouvernement et les parlementaires fédéraux s'effectue de plusieurs manières :

- des notes d'information sur des sujets relatifs au commerce international, par exemple l'OMC, sont remises sur demande à un parlementaire ou lorsqu'un parlementaire devient le porte-parole de son parti pour les questions commerciales;

- les hauts fonctionnaires témoignent devant les comités parlementaires qui examinent les dossiers étudiés par l'OMC et les négociations qui s'y déroulent (p. ex. le CPAECI et son Sous-comité sur le commerce international, le Comité sénatorial des affaires étrangères et le Comité de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre);

- le gouvernement fédéral doit préparer une réponse écrite officielle complète aux recommandations contenues dans les rapports des comités de la Chambre sur les questions concernant l'OMC et le commerce international;

- l'ambassadeur canadien auprès de l'OMC à Genève informe les membres du Sous-comité du commerce international de la Chambre des communes de ce qui se passe à l'OMC;

- des débats exploratoires ont lieu à la Chambre à propos de questions comme l'état des négociations en matière de commerce agricole à l'OMC.

Il serait utile que les parlementaires soient plus nombreux à interagir régulièrement avec le personnel de l'OMC, ainsi qu'avec d'autres représentants élus, à Genève ou ailleurs – notamment par la voie des réunions interparlementaires sur des questions de commerce international organisées par l'UIP et le Parlement européen et incorporées aux symposiums publics annuels de l'OMC. Il conviendrait également que les parlementaires soient membres des délégations nationales qui se rendent aux conférences ministérielles de l'OMC, par exemple la récente conférence de Hong Kong.

C. Communiquer avec le public et répondre à ses préoccupations

Bien des citoyens s'inquiètent des répercussions de la mondialisation et de la libéralisation accrue des échanges sur leur quotidien. Il est essentiel que les représentants élus informent la population sur la façon dont les négociations commerciales avancent et sur les effets prévus d'accords éventuels. Ici, comme ailleurs, les parlementaires peuvent jouer un rôle de première importance en servant de relais entre le gouvernement et la population. En tenant le public informé et en communiquant aux négociateurs les préoccupations de la population, les ils peuvent contribuer à répondre aux appréhensions que peuvent causer les négociations commerciales et leur incidence. Les craintes et l'aversion que suscite la mondialisation pourraient être atténuées dans une large mesure si la population estimait que ses représentants élus participent activement aux négociations.

D. Ratifier les accords commerciaux multilatéraux

Les parlements peuvent obtenir le pouvoir de se prononcer sur les accords commerciaux internationaux auxquels leurs pays ont souscrit. C'est notamment le cas du Congrès américain, en raison de la procédure accélérée qu'il peut accorder ou refuser au président. Au Canada cependant, il incombe à la Couronne et non au Parlement de ratifier les accords. C'est la prérogative exclusive du gouvernement fédéral de conclure des traités internationaux, ce qu'il peut faire sans l'approbation du Parlement, puisque ni la Constitution ni la loi ne l'exigent. Le Parlement peut par la suite être consulté et même prié d'approuver des

traités et des accords internationaux, mais au Canada, comme dans d'autres systèmes parlementaires inspirés de Westminster, la ratification en soi est souvent un acte qui relève strictement de l'exécutif. Les parlementaires devraient néanmoins insister, à tout le moins, pour avoir le droit d'être informés en détail de tout traité commercial international, des obligations contractées et des répercussions de ces accords. Le modèle australien – préparation d'une analyse de l'intérêt national et étude des traités par un comité mixte parlementaire – est particulièrement intéressant à cet égard. En Afrique du Sud, la Constitution post-apartheid constitue également un exemple utile de participation parlementaire explicite à l'élaboration de traités, qui s'applique aux négociations et aux accords commerciaux internationaux.

En fait, les parlementaires canadiens ont déjà réclamé une augmentation de leurs pouvoirs en ce sens. Dans son rapport de 1999 sur l'OMC, le CPAECI avait fait la recommandation suivante : « Les institutions parlementaires, et en particulier le Comité, doivent aussi pouvoir examiner à fond toutes les négociations futures relatives aux échanges et aux investissements internationaux, surtout au niveau de l'OMC, avant que le Canada n'intègre à sa propre législation des ententes exécutoires résultant de telles négociations. »[26]

Le Parti conservateur du Canada a déclaré dans sa plateforme électorale de 2006 qu'un gouvernement conservateur « soumettra les traités internationaux au Parlement pour ratification »[27].

E. Adopter des lois de mise en œuvre

Bien que peu de parlements aient le pouvoir de ratifier les accords, les parlementaires sont habituellement tenus de voter les lois prévoyant l'application, dans la législation nationale, des dispositions contenues dans des accords commerciaux multilatéraux. Dans le système fédéral canadien, cela signifie que les législateurs provinciaux peuvent devoir participer à l'entrée en vigueur des dispositions dont la Constitution attribue la compétence aux provinces. Les parlementaires peuvent donc faire preuve de diligence raisonnable au moment d'examiner de telles lois. Ils ont également pour responsabilité de faire en sorte que toute loi

---

(26) CPAECI, *Le Canada et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, recommandation 2.

(27) Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai : Programme électoral du Parti conservateur du Canada*, janvier 2006, p. 45.

visant l'entrée en vigueur d'un accord soit parfaitement conforme aux traités – notamment les engagements en matière de droits de la personne et de normes écologiques internationales – que leur gouvernement a signés et ratifiés.

CONCLUSION

Le contrôle parlementaire des questions de commerce international, surtout celles qui concernent les négociations multilatérales et les accords juridiquement exécutoires, a progressé ces dernières années, quoique parfois de façon vacillante, grâce à des initiatives nationales et interparlementaires. Les parlementaires canadiens ont joué un rôle important dans ces efforts, au pays et sur le plan multilatéral. Cette évolution coïncide avec une période où les organismes internationaux et les régimes commerciaux subissent des pressions et donnent lieu à beaucoup de scepticisme, alors même qu'ils tentent de répondre aux exigences de ceux qui cherchent à les responsabiliser et aux impératifs de la mondialisation.

Les parlementaires sont également aux prises avec des défis et des attentes du même ordre provenant des populations qu'ils représentent. Il faut accroître et consolider les capacités des parlementaires, pour qu'ils puissent mieux répondre à ces défis et à ces attentes. Ils doivent disposer de possibilités accrues, dans leurs propres systèmes de gouvernement et au sein des tribunes multilatérales, pour participer véritablement à l'élaboration de politiques commerciales, ce qui va jusqu'à la négociation des accords commerciaux internationaux.

Bref, la tâche est énorme, et il reste beaucoup à faire pour tous les participants si l'on veut atteindre l'objectif visé, à savoir un contrôle transparent et responsable du commerce international. Pourtant, telle est la condition à remplir pour que le public fasse confiance aux institutions internationales de gouvernance du commerce.

ANNEXE

Conclusions et recommandations du Rapport du Groupe d'étude sur le Parlement et le système commercial international de l'Association parlementaire du Commonwealth, février 2002[1]

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES

Il est nécessaire d'augmenter la capacité des parlementaires de tirer parti des avantages et des solutions qu'offre la libéralisation du système international de commerce. Pour ce faire, il est possible d'accroître le rôle des parlementaires de manière à ce qu'ils soient équipés pour :

- jouer un rôle plus grand en ce qui concerne les questions commerciales, ce rôle étant une partie essentielle de leur fonctions parlementaires;
- accroître régulièrement leurs compétences pour pouvoir exercer des rôles leur convenant dans le domaine du commerce international;
- être plus sensibilisés à leurs obligations et responsabilités concernant les délibérations et les décisions de l'OMC;
- se tenir au courant de l'évolution du commerce international, notamment des répercussions et des interprétations des règles en matière de commerce;
- se faire les champions des avantages économiques et sociaux des marchés libres, surtout dans les pays en développement et dans certains secteurs des économies des pays développés;
- agir avec doigté et en connaissance de cause dans le contexte du commerce axé sur les règles, notamment en ce qui concerne la négociation et la ratification de traités et l'adoption des mesures législatives connexes et l'évaluation des mesures d'ajustement structurel;
- explorer les divers scénarios possibles d'obtention du financement et de l'appui pertinents, surtout en ce qui concerne les pays en développement, de manière à mieux participer à l'analyse, à la négociation et à la mise en œuvre des accords commerciaux.

---

(1) Voir les p. 18 et 19 du rapport (http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/InternationalTradingSystemfullreport.pdf) [traduction].

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES INSTITUTIONS

Pour que les parlementaires puissent assumer les rôles envisagés, il faut tirer parti des ressources institutionnelles par la voie des organismes internationaux. Les stratégies suivantes sont recommandées :

- examiner le travail des parlements et des parlementaires ainsi que les mécanismes parlementaires comme les comités, en se concentrant sur le rôle des structures parlementaires pour ce qui est de faciliter les bonnes pratiques dans le domaine du commerce international et avec une insistance toute particulière sur les besoins des petits pays et des pays en développement;

- établir un système d'ambassadeurs itinérants qui fourniront le soutien qui s'impose pour traiter les questions de commerce international lorsqu'elles ont des répercussions aux niveaux régional et local;

- aider les petits pays et les pays en développement à tirer parti efficacement des audiences parlementaires et d'autres processus engageant la société civile, notamment les organismes non gouvernementaux, les associations commerciales et les syndicats dans le contexte de la libéralisation des échanges et des possibilités offertes par l'approche fondée sur des règles;

- organiser des ateliers, des groupes d'étude et d'autres mécanismes de participation centrés sur l'accès à l'information, les connaissances, les compétences et la compréhension des parlementaires pour leur permettre de jouer un rôle efficace en ce qui concerne les questions de commerce international;

- faciliter les mécanismes interorganisationnels et interparlementaires de mentorat et d'affectations spéciales, ainsi que les autres formes d'échanges;

- préparer des documents de formation, des manuels, des guides sur les accords et d'autres outils de formation dans un format convenant aux parlementaires;

- développer les liens entre l'APC et d'autres organismes au sein et hors du Commonwealth pour mener des tâches connexes.